



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2020

Notrecht und Demokratie - Was darf der Bundesrat? (Gastkommentar)

Kley, Andreas

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich
ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-193831>
Newspaper Article
Published Version

Originally published at:

Kley, Andreas. Notrecht und Demokratie - Was darf der Bundesrat? (Gastkommentar). In: Neue Zürcher Zeitung, 7 April 2020, 7-8.



Breit angelegte Corona-Tests könnten zu mehr Freiheit für die Einzelnen führen. ANNICK RAMP / NZZ

Covid-19 contra Wirtschaft-20

Als Gesellschaft haben wir schwerwiegende Abwägungen zu machen. Dazu gehört die sehr unangenehme Entscheidung darüber, ob wir in «geretteten Leben» oder in «geretteten Lebensjahren» rechnen. Gastkommentar von Mark Schelker

«Menschenleben sind wichtiger als die Wirtschaft.» Solche und ähnliche Aussagen sind heute an der Tagesordnung. «Wir Menschen» hier und «die Wirtschaft» dort gibt es nicht. «Die Wirtschaft» sind wir alle. Sie ist Ausdruck der Frucht unserer Schaffenskraft und unsere Existenzgrundlage. Tiefe Wirtschaftskrisen fügen neben den finanziellen Schäden auch grosses menschliches Leid zu. Dazu gehören Depressionen, Angstzustände, Stress, körperliche Krankheiten, häusliche Gewalt und anderes mehr. In Wirtschaftskrisen steigt die Mortalität beispielsweise durch eine Erhöhung der Suizidraten und der Sterblichkeit bei schweren Erkrankungen. Diese Auswirkungen nicht in Betracht zu ziehen, ist kurzfristig und verantwortungslos. Ob wir wollen oder nicht, unsere Handlungen haben Folgen.

Die anstehenden Abwägungen müssen auf Basis unverzerrter Informationen über den Infektionsverlauf und die Letalität gemacht werden. Diese stehen noch immer aus, weil wir nur jene testen, die Symptome aufweisen. Ernst Fehr hat in der NZZ auf eine einfache und günstige Variante hingewiesen, um die notwendige Information zu beschaffen: die Ziehung einer Zufallsstichprobe. Eine solide Datengrundlage würde dabei helfen, die Risiken für unterschiedliche Gruppen zu verstehen. Damit könnten wir präziser agieren und müssten nicht alle unter Quarantäne stellen. Es gilt, möglichst vielen Menschen ein freieres Leben zu ermöglichen. Das hilft allen, auch jenen in verlängerter Quarantäne.

Einige werden einwenden, dass die wirtschaftlichen Effekte durch die finanziellen Überbrückungshilfen des Bundes aufgefangen würden und alles gar nicht so schlimm sei. Ein Staatswesen kann zwar Einkommensausfälle über einen gewissen Zeitraum überbrücken, aber wirtschaftliche Aktivität nicht einfach ersetzen. Die Unsicherheit über den zeitlichen Verlauf der verfügbten Massnahmen lässt die Kosten rasant ansteigen. Je länger der Lockdown anhält, desto unsicherer wird, welche Unternehmen ausharren können. Damit steigen die Liquiditätsanforderungen bei Transaktionen und die Risiken einer schweren Wirtschaftskrise.

Zudem drohen die staatlichen Interventionen einen tiefgreifenden Einfluss auf die Wirtschaftsstrukturen zu haben. Schon jetzt gibt es einen Wettlauf der Interessengruppen um zusätzliche Unterstützung und zusätzlichen Schutz. Das laut hörbare Drängen hat aber einen Vorteil: Der Bund muss so die Kosten seiner Massnahmen viel direkter abwägen. Vielleicht finden wir damit schneller aus der zentralistischen Verordnungswirtschaft heraus.

Der wichtigste Engpass besteht im Gesundheitswesen. Hier müssen die Kapazitäten weiter ausgebaut werden, um grosse Fallzahlen abdecken zu können. Je grösser die Kapazität, desto höher darf die Verbreitungsgeschwindigkeit ausfallen. Je mehr Menschen die Krankheit durchgestanden haben, desto langsamer verbreitet sich das Virus. Nach jetzigem Wissensstand ist eine temporäre Immunität nach der Krankheit sehr wahrscheinlich.

Ein weitgehender Lockdown ist kaum länger durchzuhalten. Damit wird es zu gezielten Lockerungen kommen müssen. Weil aber eine Impfung in den nächsten Monaten nicht absehbar ist, muss die Verbreitungsgeschwindigkeit unter Kontrolle blei-

Schon jetzt
gibt es einen Wettlauf
der Interessengruppen um
zusätzliche Unterstützung
und zusätzlichen Schutz.

ben. Aktivitäten mit grossem Ansteckungspotenzial fallen daher wohl bis auf weiteres aus. Wir müssen alle einfachen und günstigen Massnahmen ergreifen, um das Ansteckungsrisiko zu reduzieren, ohne die gesamte Bevölkerung auf lange Zeit einzusperren. Neben den Hygienemassnahmen sollten, bei hoffentlich bald genügender Kapazität, beispielsweise das Tragen von Masken, auch bei nicht perfektem Schutz, oder das breit angelegte Testen, auch bei nicht perfekten Tests, zum neuen Standard gehören. Beides hat Potenzial, die Verbreitungsgeschwindigkeit vergleichsweise günstig zu senken.

Die bisherigen Massnahmen waren hilfreich, um Zeit zur Vorbereitung und Organisation der Bekämpfung zu kaufen. Jetzt brauchen wir eine Strategie, die alle Konsequenzen mit einbezieht, nicht nur die gut sichtbaren. Als Gesellschaft haben wir schwerwiegende Abwägungen zu machen. Dazu gehört auch, die äusserst unangenehme Entscheidung darüber, ob wir in «geretteten Leben» oder in «geretteten Lebensjahren» abwägen. Sollten die Fallzahlen die Kapazitäten des Gesundheitswesens dereinst übersteigen, wird diese Frage akut bei der Triage beantwortet werden müssen. Es wäre wünschenswert, diese Entscheidung in einem gesellschaftlichen Prozess zu beantworten und nicht einfach auf das medizinische Personal abzuwälzen. Diese normative Entscheidung hat auch enorme Auswirkungen darauf, wie wir die Folgen unseres gegenwärtigen Handelns bewerten. Solche Entscheide können nicht per Notrecht von nur wenigen Personen gefällt werden. Eine schnelle Rückkehr zu unserem demokratischen Prozess ist angezeigt.

Mark Schelker ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg.

Die Corona-Pandemie fordert Bund und Kantone heraus wie lange nicht mehr. In der Öffentlichkeit ist verbreitet von «Notrecht» die Rede. Dieser Ausdruck weckt unangenehme Erinnerungen an die Jahre 1914 bis 1945. In einer Situation wirtschaftlicher Not führte 1934 Bundesrat Edmund Schulthess an einem Vortrag in Aarau zu den getroffenen Notmassnahmen des Bundes aus: «Während Juristen über die Zulässigkeit dieses Vorgehens zu philosophieren Zeit haben, musste ich im Interesse der Aufrechterhaltung unserer Wirtschaft ohne Verzug handeln, sollte diese nicht zusammenbrechen und unser Land einem Chaos entgegengehen. Wir haben aus Notrecht gehandelt, das bestehen muss, und sollten wir es aus den Sternen holen müssen.»

Schulthess hebt den autoritären Charakter jeglichen Notrechts hervor. Notrecht muss sein, andernfalls droht der Untergang, wie Napoleon es formuliert hat: «Ein Souverän, der verpflichtet ist, das Gesetz zu respektieren, wird den Tod seines Staates bezeugen.» Das kann niemand wollen, deshalb wird der Souverän zu den Sternen greifen. Die Schweiz besitzt eine demokratische und rechtsstaatliche Verfassung. Diese ist darauf angelegt, in Normal- und in Krisenzeiten zu funktionieren. Der Griff in die Sterne ist nicht vorgesehen.

Das vom Bundesrat gegen die Corona-Krise angerufene Instrument ist die in Art. 185 der Bundesverfassung geregelte Polizeigeneralklausel. Diese erlaubt es der Regierung, «schweren Störungen der öffentlichen Ordnung» zu begegnen. Zu diesem Zweck kann sie Verordnungen erlassen, die wegen Dringlichkeit keine gesetzliche Grundlage benötigen, sondern sich ausnahmsweise auf die Verfassung abstützen. Das ist mit der Corona-2-Verordnung vom 13. März geschehen. Die Polizeigeneralklausel erlaubt die gezielte und direkte Bekämpfung der Gefahren, mehr nicht. Die bisherige rechtsstaatliche Ordnung, namentlich die gewaltenteilige Staatsorganisation, gilt unverbrüchlich weiter. Die Verordnungen des Bundesrates dür-

Notrecht und Demokratie – Was darf der Bundesrat?

Jegliches Abweichen vom geltenden Recht, sei es in Form der Polizeigeneralklausel oder eines ungeschriebenen Notrechts, birgt die Gefahr des Machtmissbrauchs.

Gastkommentar von Andreas Kley

fen Gesetze nur insofern abändern, als diese direkt der Behebung der schweren Störungen dienen. Die Grundrechte dürfen nur zur Behebung der Pandemie eingeschränkt werden, aber nicht weitergehend. Das Notrecht ist vor der Corona-Zeit durch die Klimabewegung stark ins Gespräch gekommen. Kantone und Städte haben den Klimanotstand ausgerufen. Die Rede vom Notrecht hat das sprachliche und das politische Terrain verändert. Die Öffentlichkeit hat sich an einen Ausdruck gewöhnt, der Potenzial hat. Das Notrecht duldet keinen Widerspruch. In der alltäglichen Politik rufen es die Protagonisten an, um ihr An-

liegen zu unterstreichen. So scheinen die Corona-Massnahmen des Bundesrates die Existenz und die leichte Verfügbarkeit eines stellaren Notrechts zu bestätigen.

Jegliches Abweichen vom geltenden Recht, sei es in Form der Polizeigeneralklausel oder eines von den Sternen heruntergeholt (also ungeschriebenen) Notrechts, birgt die Gefahr des Machtmissbrauchs. Die ohnehin schon starke Regierung verschafft sich zusätzliche Kompetenzen. Die Polizeigeneralklausel ist in allen Rechtsstaaten vorgesehen – und mit Schranken versehen. Die Verordnungen des Bundesrates dürfen nur die unmittelbaren Ge-

fahren abwehren. Andere «nützliche» Massnahmen darf er bei Gelegenheit einer Notlage nicht treffen. Die Versuchung dazu ist gross, wie die an den Bundesrat gerichteten Begehren verschiedener Interessengruppen zeigen.

Der Bundesrat hat mit der Corona-2-Verordnung auch Massnahmen getroffen, die die Demokratie tangieren. Er hat die Volksabstimmung vom 17. Mai verschoben und dies nicht mit der Pandemie, sondern mit der «freien Willensbildung» begründet. Die verschiedenen Verbote aufgrund von Corona behinderten den Abstimmungskampf und damit die Willensbildung. Der Bundesrat hat ferner bei den politischen Rechten einen Fristenstillstand angeordnet und sich selber dabei nicht vergessen: So verlängerte er die Behandlungsfristen für Volksinitiativen, die auch für den Bundesrat gelten. War es nötig, in eigener Sache zu handeln? Das am 20. März erlassene Verbot von Veranstaltungen soll nach einer Auslegung des Bundesamts für Justiz auch für kantonale Parlamente gelten. Das ist mehr als fragwürdig. Die Sitzungen der Kantonsparlamente sind keine politischen Versammlungen, vielmehr sind die Parlamente das Herzstück der Demokratie. Die Polizeigeneralklausel darf nicht direkt gegen demokratische Verfahren angerufen werden. Sie soll nur schwere Gefahren bekämpfen.

In der Demokratie ist es entscheidend, dass die Parlamente den Regierungen auf die Finger schauen. Jeder Versuch, diese Kontrolle zu beeinträchtigen, folgt einem bekannten Muster. Der Jurist und Philosoph Montesquieu hat es so charakterisiert: «Es ist eine ewige Erfahrung, dass jeder, der Macht hat, ihrem Missbrauch geneigt ist: Er geht so weit, bis er auf Schranken stösst.» Es geht nichts über philosophierende Bürger, die sich Zeit nehmen, um nach dem Rechten zu sehen.

Andreas Kley ist Professor für öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte an der Universität Zürich.